

Relatório executivo do projeto

Capacitação para negociações de acordos internacionais em matéria de investimento

Paraguai



Capacitação para negociações de acordos internacionais em matéria de investimento

Paraguai

1. Introdução

Historicamente, o investimento estrangeiro direto (IED) tem cumprido um papel determinante no desenvolvimento econômico dos povos, particularmente no caso de países pequenos e menos desenvolvidos, caracterizados pela relativa escassez de capital entre os fatores produtivos e a importância dos recursos externos na demanda total. Nas últimas décadas, o IED se transformou no principal motor da integração econômica regional e global, por estar principalmente voltado para o comércio.

Entre 2002 e 2019, antes do início da pandemia, o fluxo de IED no Paraguai pulou de US\$ 23 milhões de média anual para US\$ 478 milhões (de 0,3% para 1,3% do PIB, respectivamente). Os principais segmentos receptores têm sido tanto os tradicionais (a produção de carne e azeites vegetais) quanto os setores que ganharam dinamismo nos últimos anos, fundamentalmente aqueles associados ao regime de exportação (autopeças, celulose, biocombustíveis, vestimenta e embalagens, dentre outros). Cabe destacar que, em decorrência do importante crescimento nos setores imobiliário e comercial, esses setores também registraram aumento do IED.

Uma das estratégias mais utilizadas pelos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos para atrair IED é a negociação de acordos internacionais de promoção, proteção e liberalização de investimentos TBI. Estes acordos permitem superar os desafios que, em geral, enfrentam esses países -que costumam ter sistemas jurídicos e judiciais menos desenvolvidos- a fim de transmitir certeza e credibilidade a seus compromissos com potenciais investidores estrangeiros.

As negociações comerciais externas do Paraguai, em sua condição de Estado-Parte do Mercosul, têm seguido a estratégia de relacionamento externo desse organismo de integração, que incluiu o encerramento das negociações com a União Europeia (processo de mais de 20 anos), o lançamento e a conclusão das negociações com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em

inglês – *European Free Trade Association*) e o lançamento de negociações com Canadá, Coreia do Sul, Singapura¹ e Líbano.

Não obstante, a reativação das negociações comerciais do Paraguai ainda não foi trasladada para a negociação ou renegociação de TBIs. De fato, o Paraguai negociou 23 TBIs e um acordo de incentivo e proteção de investimento com a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em vigor (já a Argentina tem 50 TBIs em vigor e o Uruguai, 30). Todos os acordos vigentes foram concluídos entre 1978 (TBI Paraguai-França) e 2001 (TBI Paraguai-Bolívia); com exceção dos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPRIs) assinados com Emirados Árabes Unidos, em 2017, e com Qatar, em 2018, os dois vigentes desde 2019, que se correspondem com o modelo de “primeira geração”, e não incorporam nenhum dos ajustes e atualizações, que contêm os TBIs de última geração.

Neste contexto de renovada atividade na agenda de negociações comerciais, resulta necessário para o Paraguai incorporar as melhores práticas e os últimos desenvolvimentos normativos na matéria, e gerar um modelo que se adapte às necessidades e objetivos do país com relação à sua política de atração de investimentos.

2. Atores e atividades

Realizaram-se extensas jornadas de capacitação dirigidas a funcionários do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) e o Ministério da Fazenda (MF), do Banco Central do Paraguai (BCP), a Procuradoria-Geral da República (PGR) e a Secretaria Técnica de Planejamento (STP).

A primeira rodada de sessões presenciais teve lugar em 26 e 27 de julho, seguidas de sessões virtuais em 9 e 10 de agosto, nas quais os capacitadores focaram-se nos aspectos teóricos e legais do investimento estrangeiro, bem como nos princípios, conteúdos e etapas da negociação dos acordos internacionais de investimento (AI).

No âmbito do projeto também foram realizadas duas oficinas virtuais em setembro com o seguinte detalhe:

¹ O encerramento das negociações foi anunciado dia 20 de julho de 2022 pelo vice-ministro das Relações Econômicas e Integração, coordenador nacional, embaixador Raúl Cano Ricciardi, e o ministro de Comércio e Indústria de Singapura, Gan Kim Yong, por ocasião da LX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum. Para mais informações, ver: <https://www.mercosur.int/mercosur-y-singapur-concluyen-negociaciones-de-un-acuerdo-de-libre-comercio/>

Na Oficina 1 (Identificação), realizada nos dias 5 e 6 de setembro de 2022, os representantes das diferentes agências participantes apresentaram os resultados do trabalho preparatório realizado, sobre alguns dos temas abordados ao longo das sessões do Programa de Capacitação para o qual seria conveniente que o Paraguai determinasse sua posição negociadora. Essa oficina apresentou interessantes resultados, especificamente com respeito aos seguintes eixos: i) Interesses ofensivos e defensivos; ii) Compromissos de preestabelecimento; iii) Enfoque de listas negativas; ou Investimentos de “portfólio”; ou padrões substantivos; e iv) Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

Por sua vez, na Oficina 2 continuou-se trabalhando na identificação em comum dos interesses ofensivos e defensivos do Paraguai na negociação de All, de conformidade com a informação fornecida na Oficina 1. Em particular, a Oficina 2 centrou-se na hierarquização/ponderação das prioridades identificadas durante a Oficina 1 (seguindo um formato de “semáforo”), bem como na identificação de medidas em desconformidade com as obrigações de um eventual All, e dos setores com respeito aos quais haveria a intenção de reservar uma margem regulatória para a adoção de medidas futuras.

Posteriormente, realizou-se, de maneira presencial em Assunção, nos dias 18, 19 e 20 de outubro, uma segunda instância de capacitação que objetivou aprofundar os conteúdos identificados nas Oficinas 1 e 2, oferecendo exercícios de simulação de negociações e intercâmbio sobre as eventuais recomendações finais que seriam incluídas no produto final do Projeto, o “White Paper”. No programa previsto para as referidas jornadas, teve lugar o desenvolvimento de: 1) Apresentações sobre a estrutura geral e as disciplinas substantivas em matéria de All e, em particular, de possíveis redações e modelos de enfoque para cada uma das disposições-chave, à luz das preferências das agências participantes, discutidas durante as oficinas; 2) Exercícios de simulação com respeito à negociação de disciplinas, redação e casos junto a tribunais arbitrais; 3) Discussões sobre medidas desconformes identificadas pelas agências participantes nas regulações do Paraguai, e sobre a forma de refleti-las no formato de listas negativas; e 4) A descrição dos elementos principais do “White Paper” a ser elaborado.

Em resumo, foi realizada, satisfatoriamente, a totalidade das atividades e produtos previstos nos Termos de Referência e detalhados no plano de trabalho acordado com o Governo do Paraguai no início do projeto. Isto incluiu: 1) Uma série de sessões teóricas, em formato presencial e virtual, sobre o conteúdo e a negociação de acordos internacionais de investimento; 2) A realização de duas oficinas virtuais destinadas a analisar e discutir, junto com as agências governamentais participantes, a posição do Paraguai em um conjunto de temas críticos das negociações de All; 3) A realização de uma oficina presencial para definir os conteúdos que seriam incluídos no produto final do projeto -o “White

Paper”-; e 4) A elaboração do “White Paper”, destinado a servir de ferramenta para os funcionários do Paraguai envolvidos nas negociações de All, que reflita tanto os conceitos gerais apresentados nos módulos teóricos, quanto os resultados das discussões que tiveram lugar nas oficinas para definir a posição do país com respeito aos principais temas objeto de negociação.

3. Consequências

Realizou-se, de forma bem-sucedida, um curso de capacitação dirigido à equipe técnica designada pelo Governo do Paraguai, cujo conteúdo teórico abrangeu os principais aspectos legais e de política pública em matéria de negociação de acordos internacionais de investimentos.

Realizaram-se oficinas com os participantes do curso e outras pessoas designadas pelo Governo do Paraguai, focados em identificar os principais temas a levar em conta no momento de negociar compromissos internacionais em matéria de investimentos.

Foi elaborado um “White Paper” com um diagnóstico da situação atual e as necessidades do Paraguai em matéria de IED, os compromissos internacionais vigentes e os principais temas que deveriam ser levados em conta no momento de negociar novas obrigações na matéria. Foram tomadas como base as discussões efetuadas no âmbito das oficinas realizados de maneira presencial e virtual, as quais serviram como base para o desenvolvimento ulterior de um “TBI Modelo” do Paraguai.

Finalmente, durante este processo foram realizadas reuniões de acompanhamento pelos capacitadores com vistas a dar apoio técnico a funcionários que participam ou participarão das negociações de TBI’s em andamento ou futuras para o Paraguai.

4. Reflexões finais

Há consenso em que o investimento estrangeiro é um fator-chave para o desenvolvimento econômico. Por essa razão, os governos destinam uma parte importante das suas energias e recursos para atrair empresas estrangeiras interessadas em investir nas suas economias. Portanto, é pertinente rever os acordos internacionais de investimentos (All) de “primeira geração”, visto que os referidos acordos têm ficado em desuso devido à mudança nas regras do jogo internacional e as novas estruturas jurídicas e de mercado que surgiram a partir da experiência e aplicação durante décadas.

As discussões com as diferentes agências envolvidas no projeto confirmaram que há consenso nos seguintes critérios gerais:

- Os fatores relevantes para a negociação e renegociação de All incluem seus objetivos de desenvolvimento no médio e longo prazo, o tipo de acordos que constituem a rede de All do Paraguai, o papel que designa aos All como parte da sua estratégia geral de desenvolvimento, a experiência do país com o mecanismo de solução de controvérsias entre investidores e Estados (SCIE) e o alcance da reforma de All desejada, em consideração das suas contrapartes.
- Fortalecer a dimensão de desenvolvimento dos All: salvaguardando flexibilidade e determinado espaço de políticas para necessidades de desenvolvimento econômico sustentável, abordando as preocupações relacionadas ao direito a regular (por exemplo, mediante reservas e exceções) e elaborando disposições sobre a promoção de investimentos mais concretos e alinhados com os objetivos de desenvolvimento sustentável.
- Equilibrar os direitos e as obrigações dos Estados e os investidores: refletindo além do anterior as responsabilidades dos investidores nos All no interesse do desenvolvimento para todos e fomentando o cumprimento de padrões de responsabilidade social empresarial (RSE).
- Gerir a complexidade sistêmica do regime de All: abordando as lacunas, sobreposições e inconsistências na cobertura e no conteúdo dos All e resolvendo as questões institucionais e sobre solução de diferenças, bem como assegurando uma interação efetiva e coerente entre o estoque de All (por exemplo, com a incorporação de uma nação mais favorecida (NMF) prospectiva para evitar que as concessões ganhadas em uma negociação possam ser desfeitas graças a tratados anteriores) e outras políticas públicas (por exemplo, sobre mudança climática, trabalhistas, fiscais).

A revisão do modelo de All do Paraguai requererá decisões sobre a priorização e a sequência dos passos de reforma. Neste sentido, deve ser levado em conta que a necessidade de salvaguardar determinada margem regulatória e equilibrar os direitos e as obrigações dos investidores e do Estado podem ser buscados mediante diferentes elementos do All, pelo qual a equipe negociadora do Paraguai deverá escolher a combinação mais conveniente, levando em consideração as preferências da contraparte negociadora e suas próprias preferências e, sobretudo, linhas vermelhas na negociação.

Por último, deve ser levado em conta que, embora o primeiro passo necessário seja o desenho de um novo modelo de All e sua utilização para as negociações que o Paraguai inicie no futuro, também será necessário avaliar que estratégia adotar com respeito ao “stock” de All de primeira geração que o Paraguai tem em vigor.